

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.47.2024

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy w Przewozie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały Nr LII/275/2024 Rady Gminy w Przewozie z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2024-2026.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Gminy w Przewozie podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2024-2026. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572, 1463 i 1688) i art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 177.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2024 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten w części wskazanej na wstępie istotnie narusza prawo, tj art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Rada Gminy w § 2 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2024 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takiego terminu wejścia w życie oznacza, że rada zakwalifikowała uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zapis ten stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym

ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 176 pkt 1 i art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 177 – dalej „ustawa”). Akt prawny podejmowany na wskazanych podstawach prawnych nie posiada waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ww. normy kompetencyjne odnoszą się do opracowania i uchwalenia gminnego programu wspierania rodziny, a tym samym do przyjęcia aktu kierownictwa wewnętrznego adresowanego do organów gminy i podporządkowanych gminie podmiotów. Treścią programu są zapisy mające charakter analiz, wniosków, planów i celów oraz zasad polityki w zakresie ustalenia potrzeb rodzin przeżywających trudności w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i działań mających na celu ich wsparcie, nie zaś na nałożeniu na adresatów obowiązków określonego zachowania się w określonych sytuacjach faktycznych. Wskazany program nie rozstrzyga zatem bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Skoro badana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Reasumując stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała nie jest aktem, o którym mowa w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktach prawnych, ani żadnym innym aktem prawnym, którego obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych (art. 13 pkt 10 ww. ustawy).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18: "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)".

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2024-2026 nie posiada cech właściwych dla aktu prawa miejscowego. Nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

Uzależnienie wejścia w życie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego od jej ogłoszenia, w sytuacji gdy nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje nieważnością takiego zapisu. W tej sytuacji należy przyjąć, iż uchwała Nr LII/275/2024 Rady Gminy w Przewozie z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2024-2026, zgodnie z ogólną zasadą, weszła w życie z dniem podjęcia przez Radę.

Należy również wskazać, że art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszczalne jest nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". Jak podkreśla się w orzecznictwie wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I SA/Ke 109/12, LEX nr 1143501, zgodnie z którym "skoro art. 5 ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie" to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa". Natomiast uchwała Nr LII/275/2024 Rady Gminy w Przewozie nie posiada żadnego uzasadnienia wskazującego na potrzebę nadania mocy wstecznej ww. programowi. Z tych względów konieczne było stwierdzenie nieważności § 2 przedmiotowej uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli